

# 韓国地方自治制度の社会・経済・価値論的研究

崔 松 烈\*  
(訳) 金 鏞 淇\*\*

## 目 次

- I 序 言
  - 1. 地方化時代の必然性
  - 2. 地方自治の理念と目標
- II 地方自治制の社会・経済的局面
  - 1. 経済的局面
  - 2. 社会文化的局面
- III 地方自治制の社会・経済的問題点
  - 1. 地方経済自立水準の脆弱性
  - 2. 地域社会構造上の脆弱性
- IV 地方自治制度の社会・経済的政策方案
  - 1. 地方経済活性化のための方案
  - 2. 地方社会福祉化のための方案
- V 結 言

## I 序 言

今日、韓国社会においてもっとも切実に要求されているのは、社会正義実現のための社会政策の強化と、地方自治体の実現を通ずる民主的政治体制の構築である。前者については、配分的正義の実現という点より、その間、韓国社会においておきた労使紛糾の解決と、全国民医療保険の実施、老人年金制度のような各種政策の実施を通じ、その問題点の解消に努めてきた。しかし、後者については、未だに法改正問題等により実施に至らず、現時点において全国民よりもっとも切実に要求される問題点となっている。

しかも、地方自治が、1961年地方自治に関す

る臨時措置法により、中断されていらい、約30年をへて、その論議が復活されることとなり、早晚実施される見込であるため、これにかかる国民の期待はすこぶる大きい。

特に、今日の韓国社会は、その間持続的に推進された経済発展の成功により、国民所得・科学及び教育水準の向上、交通通信の発達、女性及び高齢者の社会活動の拡大をもたらし、彼等の関心は、単なる生活中心のものより、社会・政治・行政的な分野に拡大されるに至った。

このような現実により、その間、少数のエリートにより独占されてきた政治・行政が、これ以上彼等の手中においてのみ行われなくなり、国民の政治・行政に対する参加の欲求を、受け入れざるをえなくなった。もちろんその間、各種委員会・隣組常会・利益団体等を通じ、住民達の参加欲求を収斂してきたといえるかもしれない。しかし、これらは伝達をうけるか、その制度を合理化せしめるかに過ぎない形式的なものにほかならなかった。

本研究においては、早晚実施されるであろうとおもわれる地方自治を前にして、それが真正な意味の地方自治になるよう、それに必要な社会・経済的価値について、重点的に分析・検討し、地方化時代の準備に寄与しようとするものである。

### 1. 地方化時代の必然性

1960年代以降、総力を傾けて追求してきた、国家目標は、祖国の近代化であった。即ち、貧困追放による後進性よりの脱皮が、切実な念願であったし、これがため経済成長に焦点をあわ

\*啓明大学校産業経営研究所所員，  
同大学校師範大学商業教育学科教授。  
\*\*啓明大学校産業経営研究所特別所員，  
嶺南大学校名誉教授。

せた、国家発展計画が中央経済部署の技術官僚を中心に樹立された。そして、この執行のために挙国的な努力が注がれた。その結果、総量の意味における国家成長は刮目すべき水準に達したと評価されている。しかし、このような経済成長を至上目標とする成長政策は、ほかの分野の後進性を克服するのに寄与することができなかった。そればかりでなく新しい逆機能をおこし、これ以上は総量経済成長さえも阻害せしめられるようになった。

そこで、持続的国家発展を追求する、国家理念的観念よりみても、これ以上偏重的分野のみを強調するのは、黙過されえない実情となった。そこで、国家発展戦略の再検討という転換時点にいたったといえる。

即ち、成長と発展を至上目標とし、均衡と保全がおろそかになった。技術開発に専念するあまり、伝統的文化に対し自己卑下と離脱が甚だしくなり、物質外形を尊ぶあまり、精神文化が空虚になった。これらの社会的・文化的問題点があらわになり、民間と公共部門の分別もうすれ、過度の中央中心的・画一的施行が行われた。過度の公共部門の主導と、権限のない責任のみを追求する他律的追従的な風土が蔓延した。そこで、施策目標の虚構と実相の不一致がおこり、これにより混乱が表出されるにいたった。これらは、手段をおろそかにした、目的のみの重視、時間のためにうける強迫観念よりぬけだすため、能率を効率とみる錯覚、相手の能力を信じないためにおこる委任忌避等によりおこる問題である。

特に、経済力のソウル集中現象、統治力の中央集中現象等によりひきおこされる地域間の不均衡問題は、総量成長の限界を示し、利益よりも損失が大きいという認識に直面するようになった。これらを、克服するために、地域均衡開発・地方自治をふまえた地方化時代の到来を要求することとなる。

「地方化時代」、「地方の時代」というスローガンは、1975年日本の首都圏地方自治研究会シンポジウムにおいて開発哲学として提示されて以来、中央の画一性と執権性による弊害によっ

て派生された現代産業社会の諸問題解決のための処方として、広く一般にも知られるようになった<sup>1)</sup>。

このような「地方化時代」の到来によって実現されるであろうと、強く期待される、環境変化とその背景について、もっと具体的に分析してみればつぎのようになる。

1) これは、工業化された産業社会の病弊である大都市集中、環境汚染公害、資源並びにエネルギー涸渇、食糧不足、ひいては人間疎外等の諸問題を解決するための方案の模索である。このような問題は、地域水準では解決しにくく、あまりにも大きな問題のようにみえるけれども、実際においては地方と分離しては解決せられない。

2) また、先に言及したように、中央集権的・下向的政策決定体制に対する懐疑、総量中心の国家経済成長政策にともなう地域格差の深化、そして過度の同質性・画一性追求にともなう道徳性・帰属感・一体感の喪失等の問題を解決するための新しい接近方法である。

3) 最近、成長による果実の地域間・階層間における適正配分と、福祉に対する欲求噴出が一般化された。そして、この充足も中央政府によるよりも、現地性と適時性が確保される地方政府により遂行されるよう要求されている。

## 2. 地方自治の理念と目標

このような地方化時代の新しい要求に対応して、地方行政が指向すべきその行動様式たる理

1) 韓国地方行政研究院、『地方時代를 위한地域開發行政体制』(ソウル, 地方行政研究院, 1985), p. 55. John Naisbitt は未来の Megatrends の一つとして中央集権にかわる地方分権の時代が到来するであろうといっている。John Naisbitt, *Megatrends: Ten New Directions. Transforming Our Lives*, 金鎮郁, 徐文鎬, 共訳『第4의물결』, 円音出版社, 1983, pp. 119~140.

2) 崔昌鎬教授は、地方行政の指標を、民主福祉向上、国土の均衡的發展實現、住民の自治能力向上にしている。崔昌鎬, 『韓國地方行政의再認識』(ソウル, 三栄社, 1983), pp. 67~88. また盧隆熙教授は地方行政理念として政治性・経営性・文化性をあげている。盧隆熙, 『韓國의地方自治』, (ソウル, 緑園出版社), pp. 474~481.

念を、定立することは極めて重要な意味をもつ<sup>2)</sup>。

まず、地方化時代を迎え地方行政が追求しなければならない目標をみればつぎのとおりである。

- 1) 住民の行政参加を確保すること
- 2) 地方政治を民主化せしめること
- 3) 所要の地方行政の財源を最大限確保すること
- 4) 公営開発・民間委託を通じ行政の守備範囲を縮小し小さな政府を指向すること
- 5) MIS (management information system), OA (office automation: 事務処理自動化) 等の管理科学技法を導入し、投資事業を合理的に決定すること
- 6) 人間性・地域性・創意性を蘇らせるため地方文化を育成し、行政文化を刷新すること

これらの目標を達成するため、地方行政が特に、一般行政の理念である、民主性・効果性・能率性・合法性をふまえながら、地方化時代に要求される目標を忠実に遂行するために、強調される理念をあげればつぎのようである。

(1) 地方政治性をあげるができる。これは、住民の行政参加と行政民主化を重要な目標としている、地方化時代の大切な理念となる。

(2) 経営性をあげるができる。

即ち、地方行政は自体の財源により最大のサービスを提供する、財政の自立の達成が必要であるので、独立採算方式による企業の運営の導入が、不可避免的に必要である。

(3) 生活の質 (QL, quality of life) に対する物質的追及といえる地域福祉性をあげるができる。

即ち、住民生活のすべての分野において、量よりも質を追求する精神文化を、漸増せしめる努力が絶え間なく継続されねばならない。

また、地方政治の課題として、1. 社会安定と国民和合、2. 地方自治制実施、3. 地方経済活性化、4. 均衡のとれた地域開発、5. 行政行動の改善をあげる見解もある。李相龍、「国家発展と地方公務員の姿勢と資質」、『地方行政』、(ソウル、大韓地方行政共済会)、1987年6月号、pp. 38~42。

## Ⅱ 地方自治制の社会・経済的局面

### 1. 経済的局面

地方自治行政の能力は、財政自立度により決定され、財政自立度は一つの地域の経済能力により決定されるのみならず、地域経済は国家経済の構成部分として、国家財政に影響を及ぼしているとするれば、地域経済は重要である。即ち、一つの地域の経済が地方税の源泉となるとともに、国家財政の源泉ともなるのである。

韓国においては、1960年代の初めより工業立国を標榜し、経済建設に邁進した結果、表1においてみるように、1970年度より1980年度まで、年平均13%という高度の経済成長をとげた。

このような国民総生産の増大により、地方財政の規模も同様な水準に増大した。しかし、国民総生産に対する地方財政の比率が低いという点が問題として指摘される。先進国の場合、この比率が15%以上を維持している<sup>3)</sup>のに対し、韓国は6%水準に過ぎない。これは、その零細性を示すものである。

こういう現象は、地方経済が微弱であるのにも原因があるけれども、近代化の抱負を短時日内に達成しようとする発展途上国において、国家の資源を地域中心より国家中心に配分したのにも、その原因があるといえる。こういう点よりみると、地方財政の規模は地域経済力であるという変数のほかにも、政治的要因が変数として作用しているものとおもわれる。

何れにしても、地方自治団体の財政規模を決定する基盤として、地方経済は活性化され開発されねばならない。しかし、韓国は、発展途上国が共通的に直面しているように、国家資源を国家全体の発展の次元にて、配分してきた結果、地域発展は自ら延引されざるをえなくなり、これは地域内の不均衡を深化せしめる結果を招来

3) 吳然天、「地方自治基盤造成을 위한 地方財政의 發展方向」、『韓国行政學報』、第18巻第1号、(韓国行政学会、1984)、p. 50。

4) 金璟東、安清市外、『韓國의 地方自治와 地域開發』、(ソウル大学校出版部、1985)、p. 54。

5) 金安濟、「地域經濟의 發展——80年代 地方財政의 課題와 展望」、『地方行政』、(1982, 3)、p. 22。

表1 G.N.P に対する地方財政の占有比率

区分 年度	国民総生産(A)		地方財政（一般会計）(B)		B/A(%)
	額数(10億)	伸張度(%)	額数(100万)	伸張度(%)	
1970	2,684.02	100	145,430	100	5.42
1971	3,294.83	122.8	179,644	123.5	5.45
1972	4,028.88	150.1	215,087	147.6	5.34
1973	5,238.30	195.2	248,898	171.1	4.75
1974	7,332.50	273.2	344,946	237.2	4.70
1975	9,792.85	364.9	516,959	355.5	5.28
1976	13,272.59	494.5	660,817	454.4	4.98
1977	17,021.37	634.2	960,102	660.2	5.64
1978	22,917.60	853.9	1,261,690	867.6	5.51
1970	26,553.70	1,101.1	1,907,616	1,311.7	6.45
1980	35,030.20	1,305.1	2,339,663	1,908.8	6.68

＜註＞ 各年度地方財政の規模は決算額である。

＜資料＞ 各年度「地方財政年鑑」,「地方税政年鑑」,（内務部）により作成。

表2 市・道別人口1人当地域総生産（1983） 単位：ウォン

年 度 市 道 別	1 9 7 0		1 9 7 5		1 9 8 0	
	1人当地域 総生産	指 数	1人当地域 総生産	指 数	1人当地域 総生産	指 数
ソウル特別市	205,870	218	426,070	151	1,297,720	188
釜山直轄市	121,130	128	317,520	112	910,380	97
大邱 "	102,670	109	317,920	118	720,650	77
仁川 "	133,340	140	396,500	141	904,610	96
京畿道	64,370	68	262,420	93	967,300	103
江原道	65,290	69	207,340	73	734,160	78
忠清北道	71,230	75	246,659	87	864,300	92
忠清南道	65,080	69	207,630	74	748,380	80
全羅北道	62,570	66	208,640	74	727,240	77
全羅南道	57,550	61	203,360	72	781,670	83
慶尚北道	50,350	53	208,890	72	691,690	74
慶尚南道	75,110	80	294,000	104	1,085,000	115
済州道	67,030	71	267,639	95	699,220	74
全 国	94,370	100	282,170	100	940,610	100

＜資料＞ 同前

した。

周知の如く、ソウルは全人口の約23%を包容し<sup>4)</sup> GNP の30.8%を占め<sup>5)</sup>、富の大部分がここにかたより、世界に類例のない奇現象を呈している。そして、ソウル・釜山・大邱・仁川4都市の人口は、全人口の40%に肉迫している実情である。工業を主軸とする発展戦略につれて、都市地域と農村地域間の所得格差は、大きくあらわれている（表2）。

このような所得格差は、国土開発計画に当た

り、地域間の均衡的發展を図るため、地域産業を特化しようとするとき、その政策選択の幅が狭められるものとおもわれる。

しかし、地方経済はもちろん国家経済も、それを支配する根源は、国際経済的条件とこれに対応する国民の能力であるといえる。国際経済的条件が好転し、国民の技術能力が優位を占めるとき、経済問題は自ら解決されることとなる。しかし、そうでないときは、いろいろな困難に直面するであろう。

韓国の経済がテイク・オフしていた1970年代は、上記のような条件が大体において造成されていた。しかし、今はそうでない。世界の景気は回復の兆しがなく、なお、先進諸国が保護貿易主義をとり、国際貿易量は漸次減少している。しかし、最近あらわれた国際経済的条件の変動は、韓国経済が再びテイク・オフしうる契機となりつつあるようにみえる。しかし、より根本的問題は経済構造の早急な再編成と技術の高級化を実現せしめねばならぬことである。このようなとき輸出依存的な経済構造をもっている韓国は、各種の経済・財政政策面においても、その実効を収めるようにせねばならないであろう<sup>7)</sup>。

## 2. 社会文化的局面

社会文化というのは、人間精神の創造した産物である。

一つの文化は、多くの下位文化によって構成され階層化される。行政文化は政治文化の下位文化であると同時に地方行政文化の上位文化とみることができる。地方行政に影響を及ぼす文化的要因として、政治文化・行政文化・地方行政文化をあげることができる。しかし、大体において、その特徴が類似しておるので、区分せずにその特徴を論じたいとおもう<sup>8)</sup>。

まず第1は、権威主義的政治行政文化である。これは、上下階級の意識の下に、妥協と協調的立場よりは、君臨せんとする態度である。韓国において、権威主義的政治行政文化が形成されたのは、歴史的伝統と李朝時代の儒教文化に由来するものといえる。

韓国の歴史は、絶対王政が大部分を占め、そ

れに日本の植民地統治が行われ、ほかの諸国に比べ近代化がおくれた。絶対王政はどの国家にも共通的に存在するのだが、韓国はほかに比べ多少永かった。その間、日本の植民統治は西欧的方式とは異なり、民族の抹殺を画策したものであったので、韓国民の自主意識培養には何等寄与するところがなかった。また、支配者の被支配者に対する態度は高慢で、国民には官庁恐怖症をのこした。李朝時代の統治哲学であり国民倫理学であった儒教は、三綱五倫において示されているように、上下関係の秩序を強調することにより、中央集権的伝統の上に形成された権威意識をなお強める結果となった。

このような事実は、一つの文化を形成し権威主義という文化的遺産をのこした。これは、自由と平等を基盤とする民主主義が、生活の全領域を支配する現在においても、国民の意識の中に潜在し、政治・行政の過程において多様な形態としてあらわれることとなる。

第2は、儀式主義及び形式主義の政治の行政文化である。大体において、権威主義は儀式主義と形式主義を伴う。権威主義を確立する方法は、内容の充実化と形式の強化である。これは、文化的伝統に従い異なってあらわれ、自由・平等を基盤とする西欧民主主義の社会においては、前者を重視し、反面、中央集権的社会においては、後者が重視される傾向となる。後者は、政治・行政過程において、内容の充実よりも実績主義の量的外形行政に流れやすく、住民よりも中央を意識して行政が処理されるため、住民に対するサービスの改善は行われにくく<sup>9)</sup> 資源は浪費されやすくなる。これらは何れも自治問題にとって重要な意味をもつものである。

第3は、帰属主義文化をあげることができる。韓国は、伝統的農業国家として永い歴史をもつ。農業社会は静的社会であるため、外部への移動、外部集団との交渉が頻繁でない。限られた地域内で血縁・地縁につながりをもちながら生活し

6) 房錫炫, 「韓国産業の現代化と産業政策方向」, 『行政論叢』第22巻1号(ソウル大学, 行政大学院, 1984), pp. 38~55,

7) E. A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, (Harvard University Press, 1981), p. 58.

8) 白定基, 「韓国行政文化——儀式主義を中心として」, 『韓国行政学報』, 第12巻, 金海東, 「韓国官僚行態の伝統文化的諸要因」, 『行政論叢』, 第9巻第1号. 趙錫俊, 『組織論』, (ソウル, 博英社, 1982), pp. 134~154.

9) 金秉燦, 「行政論叢에서의發展過程」, 『地方行政』, (1981. 7), p. 44. 金海東, 「中央と地方との関係」, 『發展政策研究』, 第2号, (ソウル大学校行政大学院, 1978), pp. 74~75.

表3 国家公務員と地方公務員の高位職分布比較 (単位：数)

職 級	1	2	3	4	5
区 分					
国家公務員	38	243	368	2,695	6,641
地方公務員	0	3	22	425	6,215

＜出処＞ 総務処,『公務員統計』, (1983), pp.106~118.

表4 国家公務員と地方公務員の海外教育と海外旅行の比較 (単位：名)

区 分 回数及期間 公務員	海 外 教 育			海 外 旅 行	
	1 回	2 回	3 回	2 週末満	2 週以上
国家公務員	2,417	574	292	385	1,622
地方公務員	361	44	9	44	148

＜出処＞ 総務処,『公務員統計』, (1983), pp.48~50.

た。そして、その一次集団は重要な生活根拠とならざるをえず、個人的な問題も、ここより解決されることとなり、ここに対する愛着は大きかった。

このように帰属主義的文化が政治行政面に影響を及ぼし、選挙あるいはそのほかの行政過程において、外部にあらわれるようになる。そして地方文化においてみられるものに、中央に対する憧憬がある。韓国の首都ソウルは、政治・行政の中心部であったし、経済の中心部の役割も果たしている。ソウルは単なる都市という次元をこえ、生活の便宜と出世の基盤になるという点で、地方民の憧憬の対象であった。そこで、過度の人口集中をも招来した。

このような事実は、政治・行政面にも反映され、地方政治人・地方公務員も自ら劣等感をもつようになった。特に、官僚主義社会においてこのような現象は著しい。地方公務員は中央公務員に比べて、無能であり三等人生であるにすぎず、中央より指示される雑務くらいを処理しているものと考えられている<sup>10)</sup>。

このような劣等感を一層煽っているのは、現行の各種制度である。国家公務員と地方公務員を区分している公務員法がそうであり、高級公務員の分布状況、海外教育の実施においてもみることができる。

表3において示されているように、一級公務員は国家公務員が38名であるのに対し、地方公務員には一人もおらない。二級も同じような現象であり、三級よりは少しずつあらためられ、五級において漸く均衡に至っている。国家公務員と地方公務員の海外教育及び海外旅行をみても、比較にならない程度に国家公務員を優遇している(表4)。

おわりに、地方自治に対する住民の意識状態について、全璟東・安清市教授チームが全国的に調査した資料を根拠として考察してみよう。

(1) 地域住民が自地域に対してどの程度満足しているかという質問項目において、9点満点に対し5.7点を示し、大体において満足しているとおもわれる<sup>11)</sup>。これは、地方自治と関連して注目すべき点である。

(2) 地域の指導者としてどういう人物が望ましいかという質問に対する応答は、自地域出身がよいというのが41.3%、能力が問題であり出身地域は問題でないというのが57%を示している。これは、地域住民が大体において帰属主義的傾向をみせながらも、能力を優先的に考える様相をあらわしている。従って、理想的指導者は、能力のある自地域出身であるということになる<sup>12)</sup>。

(3) 地方議会はどの水準で設置するのがよいかという質問については、市郡単位以上を望んでおり、邑面単位はあまり望んでいない<sup>13)</sup>。

10) 白完基,『2,000年代の地方行政文化』,(韓国地方行政研究所, 1985年9月セミナー発表論文)。

田秀一,「先進祖国創造と地方公務員の改善」,『地方行政』,(1983,4), pp.43~44.

11) 金璟東, 安清市, 前掲書, p.249.

12) 上掲書, p.300.

表5 地方自治団体長の選任態度

サンプル：住民 1,199, エリート695, 単位：名

対象 執行機関別	選任方法		上部機関による任命制		住民の直選制		地方議会による間選制		上部任命及び議会承認制		不明及び無回答		全 体
	住民	エリート	住民	エリート	住民	エリート	住民	エリート	住民	エリート	住民	エリート	
道知事	33.4	28.3	33.9	27.5	14.3	25.8	13.0	15.3	5.2	3.2			100
特別及直轄市長	35.1	24.9	32.4	32.7	11.5	23.5	13.4	15.4	7.6	3.6			100
市長	30.3	29.4	39.9	34.7	13.7	21.3	10.3	10.9	6.0	3.7			100
郡守	28.9	35.3	41.8	29.1	14.3	18.1	9.9	12.8	5.1	4.8			100
邑長	21.1	36.8	56.3	33.7	10.3	11.8	6.8	11.7	5.6	6.0			100
面長	20.1	37.1	58.9	33.2	9.3	11.4	6.6	11.7	5.2	6.6			100
平 均	28.2	32.0	43.8	31.8	12.2	18.7	10.0	13.0	5.8	4.7			100

表6 地方財政自立度の年度別推移（一般会計）

年度 区分	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
全 国	55.1	54.3	55.5	57.8	59.6	58.1	58.3	56.0	52.4	51.9	63.5
ソウル	94.7	93.9	95.2	96.0	97.6	97.9	98.5	98.1	97.5	97.3	98.0
直轄市	86.7	85.4	92.3	88.8	90.4	91.6	91.3	89.6	84.0	81.9	89.7
道	42.6	38.6	46.1	44.7	45.1	43.5	41.8	40.3	32.7	36.4	32.1
市	64.4	67.4	62.4	59.1	58.7	60.8	57.5	61.9	57.6	53.8	68.3
郡	31.2	32.8	30.8	33.1	32.4	32.0	28.1	30.0	25.9	26.8	27.2

＜註＞ 1979年より1986年までは一般会計総計決算基準であり、1987年より1989年までは最終予算基準である。

＜資料＞ 内務部、『地方財政年鑑』, 1984, 1986, 1987, 1988。

(4) 地方自治団体長の選任方式については、任命制・選挙制（直選制，間選制）中何れか特に指摘されてはいないが、選挙制を望む応答が明らかに多い。基礎団体長の選任は、住民と地域エリートの意見が一致しない。住民は直選制を、エリート層は任命制を望んでいる(表5)<sup>14)</sup>。

### Ⅲ 地方自治制の社会・経済的問題点

#### 1. 地方経済自立水準の脆弱性

13) 上掲書, p. 320.

14) 上掲書, p. 320.

\* 訳註, 道……県に該当。

特別市……ソウル市特別市。中央政府内務部の管轄でない。

直轄市……内務部直轄の市，道の管轄でない。

市・郡……道と邑面の中間，道の管轄下にある。市は郡より大きい。郡守は郡の長の意。

邑・面……村に該当，市・郡の管轄下にある。邑は面より大きい。

地方自治団体の財政自立水準推移を年度別に考察してみれば、表6のようである。まず、1989年一般会計予算基準で全国自治団体の平均財政自立度は63.5%、自治団体別にはソウル特別市98.0%、直轄市が89.7%の高い自立水準を示している反面、市郡に対する調整的・統合的機能を遂行する道が32.1%の水準をあらわしている。同じ一線地方自治団体でありながら、市は68.3%の相対的に高い自立水準を示しているのに対し、郡は27.2%にとどまっている実情である。

このような財政自立比率をみると、地方財政自立水準の脆弱性が、道・市・郡単位において著しい。また、地方財政自立度の全般的な趨勢を総括的にみると、最近10年間に大体57～60%にとどまっているが、自治団体別には起伏がある。即ち、ソウル特別市は全般的な自立度が高くなっており、直轄市と道は、主要都市の直轄市編入により、その自立比率にやはり起伏

がある。一方、自立団体の根幹となる市・郡は、その間外形的財政自立水準において、あまり進展のあとがみられない。これは、市・郡地域地方財政の堅実化のために、画期的努力が長期的展望の下に行われなければならないことを示すものである。

各自治団体の財政自立度が、年度によって起伏を示しているのは、自体の財源確保水準が年度に従って差異があるのに因るものといえよう。しかし、それよりもより根本的原因是、中央政府の移転財源（交付税・補助金）が、文字通り中央財政の政策方向と中央政府の歳入変化に影響を受けるためである。

国庫補助金の規模変化によって、地方財政自立度が敏感に変化した実例をみることができる。1987年の全国基準一般会計財政自立比率（52.4%）が1986年（56.1%）に比し、約4%低くなっているのは、1987年予算において、税外収入が減少したのにも原因があるけれども、国庫補助金が前年度に比し約2,000億ウォン以上も増加したのに、原因があるともみべきであろう。

## 2. 地域社会構造上の脆弱性

開発途上国において直面するもっとも緊急な課題は、経済・社会開発の促進といえよう。このような観点より地方自治をみると、地方自治は地方住民の主体意識を強め、政府施策の実施に参加せしめ、また、動員を行いうる、重要な要素である機構だといえる。

また一方、中央政府と地方住民間、計画の立案者と国民間における、橋梁の役割を果たすこととなる。計画の樹立過程において、地方実情に関する情報と資料を提供し、地方住民の要望の伝達等の機能を遂行する。樹立した計画の執行過程においては、小規模事業の実施、産業開発雰囲気の造成等により、経済・社会開発に寄与することができる。国家が樹立した総合計画の枠内において、各地方自治団体は、その能力に応じ物的施設・大都市圏・広域地域・地方開発等の独自の計画をたて、遂行することにより、

国家開発に寄与することができる<sup>15)</sup>。

韓国の地域社会は、一般的に永い歴史をもち、独自の慣習と文化をもっている。住民達は、血縁または面接的な人間関係を形成してきた。このような特徴によって、地域社会住民は未だに集団主義的性格が強く、情緒的社会構造をもち、行政に対する住民参加が弱い。官優位の思想が残っており、行政により受動的な態度で順応している傾向が多かった。従って、行政の効率化のために形成された、地域社会の組織が形式的に一部住民により、組織運営されたため、一般住民の行政に対する参加機会はほとんどなかった。

今までの地域社会組織がもっている問題点を、考慮してみればつぎのようである。

1) 地域社会組織の長ならびに要職は、地域社会の名士または権力層に近い幾人かのうちから任命・推薦され、実質的に地域社会開発に貢献する指導者が少ない。

2) 組織運営過程において、地域社会住民の欲求を発見し、これを事業に積極的に反映せしめなければならないのにもかかわらず、実際においては里（訳註：字に該当）長あるいは、幾人かの指導者が専断している。

3) 地域社会住民の参加動機賦与が不足し、積極的・自発的参加が行われず、官権介入による受動的参加が大部分であった。

4) 行政組織の便宜により形成された組織が、あまり多様であり機能的に重複していることが多く、住民の判断に混同を起こさしめる。

このような行政に対する住民の参加機会が少なく、それも受動的であるため、事業の効率性がたいへん低い。

地域社会組織は、住民組織を前提として、地域社会のいろいろな物的資源を効率的に動員・配分・活用することにより、住民の経済的・社会的利害関係を改善するための一つの分業体制といえることができる。

5) 今日、巨大都市の問題点は、経済的・物理的・社会的・政治的側面より、既に都市の次元でない国家的次元にて解決を模索しなければならない。即ち、大都市は巨大な人口を擁し、複雑な職能分化の基礎の上に形成され、小都市、

15) George S. Blair, *American Local Government*, 1964, p. 6.



郡とは性格上、能力及び機能において著しく異なる。そこで大都市行政の特殊性を認めず、同一的な地方自治団体と規定してしまうのは矛盾である。

換言すれば、中央集権的政治と行政は、今日、韓国はソウルとそのほか幾つかの都市に、いびつな人口と経済の集中化現象をもたらし、国土の不均衡的発展と大都市の過密現象を招いた。そこで、市民の日常生活は非能率的となり、不便と不快指数は持続的に上昇し、決して望ましいとはいえない現象となった。

#### Ⅳ 地方自治制度の 社会・経済的政策方案

##### 1. 地方経済活性化のための方案

###### 1) 基本方向

最近、地方問題に対する関心が高まる雰囲気とともに、地方及び地方経済に対する論議もまた、いままでになく活発に行われている<sup>16)</sup>。このような現象は、最近、地方自治制の導入可能性とともに、地方経済が困難である事実自体に起因するといえよう。しかし、過去より累積された問題点が一つずつ露呈され、それが関心の対象になったというのが、より妥当であろう。

地方自治の下における地域経済確立は、地方自治行政をめぐる経済学の論点として台頭した。このような課題を総合して、今までの一般経済問題をこえた、地域経済学としての自治団体経済学の確立のための研究検討が、より活発化した。地方自治行政は、「最小限の費用をもって最大の福祉」を実現するための主体的政策対応に忠実でなければならない。地方自治団体も政策決定のための環境造成に期待しなければならない。何れにせよ、地域経済学が地方行政において、有効であると科学的に認められるに至った。

これから、地域開発は住民福祉において、個別効果のみでなく、総合的経済効果にもより大きく影響を及ぼすであろうとおもわれる。地方

自治団体と中央政府は、ともに個別経済主体である。従って、国家と地方は同じ公共経済のメカニズムによって、活動するのが当然である。しかし、お互いに対立する場合もある。国家と地方がお互いに対立したとき、地方自治団体の地域政策の欠陥としておこる地域特性を無視した、量的拡大のみの追求は、これからは改めねばならない。自治団体は、地域社会の担当者として量的拡大でない質的政策配慮が不可避的に要求される。

自治団体が、時には政府・企業・市民と相違する経済目標・政策選択・経済活動を行い主体性と独自性を保存し、憲法そのほかの法律により、独立の公共団体と認識されている。しかし、それが独自性を実現する側面においては、法律・経済何れの分野においても、その政策実現が可能であるとおもわれる。このように地方自治団体は、公共経済の担当者としては国家と同一であるが、地域社会・福祉増進のためには独自の地域経済政策をもたねばならない。

一般的に、国家政策目標は効率的な資源の配分と生産の極大化ならびにこの適切な地域分配にある。そして、その地域経済政策は、つぎのような多くの段階に区分される<sup>17)</sup>。即ち、地域の問題抽出、政策目標の設定、政策手段の決定、政策執行、評価の順に実施される。しかし、地域経済政策においては、地域の物理的計画は含まれないが、その計画が及ぼす空間的影響については考察の対象となる。地域経済政策は国家政策に比べ、直接的に地域経済に多くの影響を及ぼし、間接的には国家政策目標とも一致する、比較的規模が小さい計画であるといえる<sup>18)</sup>。

###### 2) 具体的方案

###### (1) 地域経済の未来像提示

政府において現在推進している、経済社会発展5箇年計画の成功的完遂のために、これを地方的に支援する。地域単位別に潜在能力を探索し、これを成長発展の要素として育成するよう、

16) 最近の首都一円における各新聞においても、この問題がしばしば取扱われ、定期刊行物においても、特集等が行われている。「貧血일으킨地方経済」, 月刊『朝鮮』, 10月号, (1984), pp. 193~225.

17) Vanhove, Norbert & Klaassen, L. H. *Regional Policy: A European Approach*, Saxon House (Hants), 1980.

18) 洪起容, 『地域経済論』, 博英社, 1985, p. 405.

地域別発展指標を提示する。なお地域経済社会発展計画を樹立しこれを推進する。地域経済成長圏域を設定し、この圏域別に特性事業を育成しその発展戦略を樹立推進する。

地域経済の活性化戦略は、はじめにその地域固有の立地与件と資源に労働力と資本を投入し、その活動を活発ならしめる。これにより地域総生産が増大し、これは、やがて地域生産の基盤拡充と地域住民の福祉向上に再投資される。このように、地域機能の特性が発揮される方向にその実現が模索されねばならない。

## (2) 地域経済活性化基盤確立

住民所得を向上せしめ、雇用機会を保障し、人口の地方定着を誘導するために、つぎのような施策が望ましい。

① 農漁村工業化施策を持続的に推進する。1991年まで190個の農工団地を造成し地方工団の運営を活性化するとともに、農漁村地域の創業手続を簡素化し、金融・税制等各種支援施策を持続的に推進する。地方出身企業家の故郷企業経営運動を広く展開するとともに、ソウルに設置されている農漁村工業誘置事務所を拡大補強し、首都圏に所在する企業の地方誘置を積極的に行う。

② 農漁民所得増大と住居環境改善事業を積極的に推進し、所得増大と購買力創出を図り、都市水準の文化生活を営むようにする。

このため、農漁村地域の生産基盤を拡充補強し、その所得源を多様化する方案を講究し、地域別に特殊事業を開発し、各種支援施策を推進する。そして、文化の恩恵が少ない地域に総合福祉会館建立事業を進める。

③ 農水産物地域特化商品の需給安定のために流通機能を強化し、大都市に地域商品流通センターを設置し、地域の在来市場等を育成して、地域商圈を強化する。

④ 地方金融活性化の方策を講ずる。地方銀行をはじめとして、地方にある金融機関及び第2金融圏（訳註：銀行外の相互信用金庫等金融機関）の機能を強化し、地方にて造成された資金が、ソウル等都市に流れるのを防ぎ、地方企業の金融拡大を図る。

## (3) 地域経済遂行能力の向上

地域住民、企業家及び地方行政機関の地域経済に関する認識と態勢を転換せしめるため、地域の水準と特性に適する経済教育を持続的に実施する。なお、地方大学と研究機関を中心に、地方の経済団体・行政機関が参加する、地域経済学会等専門研究機関を設立する。そして、地域の頭脳を地域経済に参加せしめ、地域企業が専門知識を活用する、産・学・官協調体制を構築する。中央に集中された情報と技術の地方共有時代定着の計画をくりあげ、新技術と急変する国内外の各種情報を、地方においても積極的に活用するよう、地域経済・情報活用の体系を構築する。

## (4) 地域経済の動向分析及び管理体系の確立

地域経済に関連する施策推進においては試行錯誤を予防し、卓上行政を是正しなければならない。それがため、地域別に経済の実態を分析し、ほかの地域と比較評価できる指標の開発が必要である。そして、その政策樹立の基礎となる各種地域統計を整備補完し、各種の施策が科学的基礎の上に樹立されるようにする。また、地域経済動向を把握分析して、経済の流れに対し適切に対応するようにしなければならない。

## (5) 各種制度法令の着実な整備

地域経済に関連する各種認許可業務等、地域単位で行われる行政権限を、地方自治団体に委譲・委任する。そして、現地の実情に適する施策をたて現場感の豊かな支援対策を講ずる。地方の問題は地方単位により自ら解決しうる制度を組織しなければならない。地方自治団体が、中央の施策をそのまま伝達するのにとどまる配達夫行政形態をとってはならない。

また、地方自治団体の機能と重複する中央行政機関の特別地方官署、各種公社、公団等の機能を再検討する。そして、なお地方自治団体との役割分担を再整備する問題も再検討する。

## (6) 地域経済活性化施策のたえざる開発推進

地域経済を活性化せしめるという問題は、多くの人々が機会あるごとに強調している。この

成功のためには、中央政府・地方政府・学者・専門家・経済団体・企業家・地域住民等の、すべての地域経済関連機関・機構が、充分な関心の下に、たえざる育成支援を推進しなければならない。

従って、多くの人々が参加しともに討論し、お互に苦しみながら実情に適した政策を研究開発する。そして、施策推進過程において、あらゆる問題点と困難の解決策を講ずるため、学術討論会を随時開催する。

#### (7) 民間資本蓄積

地方財政収入の脆弱性と財政用途の限界性という側面から、地域経済を活性化するため、民間資本の蓄積が必要である。

このような民間資金の蓄積のためには、セマウル（新しき村）金庫の育成を通じ、零細資金を蓄積し地域開発に参加せしめる。また、地方銀行の育成を通じ、域内で造成した資金が他地方に流出しないようにしなければならない。

セマウル金庫の育成のためには、有能な経営者と役職員の確保によって公信力を高めることが望ましい。貯蓄を所得増大と結びつけて発展させることにより、その貯蓄心を向上せしめるのが、必須条件である。

#### (8) 地方自治団体の国際化

地方自治団体の国際的連携の向上と、人的、物的交流活動が、新しく指向しなければならない方向である。地方自治団体国際連合（IULA）では、中央政府の干渉により、地方自治団体の能力が制限されていることを指摘している。

これからは、地方自治団体の長と地方議会は、国際化時代にそなえ、その交流と活動を漸次活性化せしめねばならないであろう。外交は中央政府が専断するといえども、これからは地方自治外交と民間外交も、しだいにその重要度をますであろう。これがためには、地方自治団体あるいはその団体内の社会団体が、国を隔ててお互同志姉妹結縁を行い、住民間交流と経済交流を盛んならしめることも重要である。国際間の緊張緩和と、体育・文化・言論・芸術ならびに地方大学の学術交流のために、地方自治団体がどのように貢献するかは、その重要な課題の一

つとなるであろう。

#### (9) 地方自治団体の学術的研究

地方自治団体に対する学術的研究は、政治学等の既存の専門分野より分離されている。これからは、総合的なその構造的存立の価値と、地域に適応する学術的研究が発展されねばならない。

今や、新たにむかえる地方の時代、地方分離、住民参加をふまえて、地方自治制を発展せしめることは、地方自治団体と住民がともに創造しなければならない課題である。

### 2. 地方社会福祉化のための方案

#### 1) 基本方向

地方時代の社会政策課題としての生活周期的発想を、あげざるをえない。国民の平均寿命が永くなり、これからは、韓国も高齢化社会となるのが明らかである。国民各自が生涯設計計画をたて、各年齢段階に応じて生活し労働し自ら学び趣味に生きるという、いわゆる生活周期（life cycle）により行動する、習慣と価値観が重要視されつつあるのが、今日の実態である。

従って、地方政府が施策を行うに当たっても、地域住民のこのような生活周期的趣向にあわせるように考えるのが必要である。即ち、その住民が、その地域社会に生まれ育ち進学し就職し老いて死に至るという、そのすべての生活の場において、その地域に生まれ生活するようになったことを、たいへん幸いであったとおもうような施策を講ずることが望ましい。それがためには若者だけに魅力あるだけでなく、老人にも、また、職業の如何をとわず、すべての階層に魅力ある社会にしなければならない。

また、ハード・ウェアとソフト・ウェアの適切な調整と両立が重要である。最近、政策面において、この両者がしばしば論ぜられている。即ち、ハードが必要なほどにソフトも重要であるといわれている。一般的に、計画・製造・配置・構築等はハード政策に属し、政策のあり方を考え、マン・パワーを考慮し、システムを構想するのがソフトに属するといわれている。

地方時代において、住民が各地方に定住し、

そこで、学校教育のみならず「揺籃から墓場まで」の生涯教育をうけ、なお、その文化的活動及び福祉等定住のための各種政策を考えねばならない。

住民のいろいろな目的を総合して、地域的生活を営むことができるよう、総合センターの建設、即ち、美術館・博物館・文化センター・生涯教育センター・市民劇場・科学文化センター等の建設、病院・診療所等の設置というハード政策はいうまでもない。しかしこのほかのすべての地域政策、たとえば、地域の福祉網を組織し、老人医療施設及び年金のような単純な「恩恵福祉」のみでなく、まごころのこもった地域単位の福祉政策が望ましい。

そういう意味において、地域文化の振興のために、歴史・伝統・芸術等その地方特有の永い文化を尊重し保存する活動施策を行い、各種のサークル活動を準備し、スポーツ・レクリエーションの活動を行う。そして、それを拡大せしめることにより地域文化の振興を図るソフト・ウェア的な施策が望ましい。

これからは、以上の各種の政策課題である、機能分担思想、または、生活周期的発想、ハードとソフト政策の調整という全体を通ずる、地方の行政運営が行われ、一つの地域社会を経営するという観点より地域政策が実施されねばならない。最近、地域経営という用語がしばしば論議されている。これは、単なる企業の経営であるとか、学院の経営とかいうのとは異なる。地域を一つの多元的な、そして、多様な組織体として考える。構成要素として、まず、住民・企業・諸団体・自然的環境等、すべての物的施設（生産環境と生活環境にかかわるすべての施設）、その体系、および土地利用とすべての組織の構成である。それこそ、地域の総合的編成体系が必要であるとおもわれる。これからは、地域を総合的に経営管理し、地域を構成する編成体系の整備が強調されねばならない<sup>19)</sup>。

これを要約すれば、すべての人々がソウルに集まって、勉強し労働し生活せず、地方においても、人間らしい生活を営めるようにせねばな

らない。それがためにはすべての国土を均衡的に発展せしめ、快適な生活の場とする地方分権が必要であるということになる。

## 2) 具体的方策

### (1)文化福祉施設の拡充

国家発展過程においては、工場を建設しなければならず、これに伴う下部施設も必要である。しかし、生活水準が向上すれば、文化生活を行い人間として生き甲斐を感じうるような条件が造成されねばならない。即ち、人間の一次的欲求である衣・食・住が解決すれば、余暇を効率的に活用しようとする欲求を生ずる。都市化、産業化過程において、自然環境に接する余裕がない国民に対し、これからは余暇を善用するための空間を与えることが大切である。生活圏内において、子供の遊場、小公園、運動場施設をそなえ、週末には家族がそろってたやすく楽しみうる地域公園、または大公園を建設する。そして、季節的に利用しうる国立公園と観光休養団地も開発されねばならない。

都市開発において、人口的施設を主とする建設より、自然との調和を重視する接近方法が大切である。また、全国的土地利用において、人工的造形物が総合的につながり、調和のとれた文化福祉社会を建設するよう努力すべきであろう。

要するに、人間は経済発展のみで、生き甲斐を感じることとはできない。人間らしい生活ができる環境を造成し、疾病より保護されうる施設を確保しなければならない。即ち、住宅建設、上・下水道、病院、保健所・学校施設を設置することが必要である。工場建設を通じて住民の所得が増大されたといっても、住民の日常生活と関連する福祉施設が拡充されなければ、地域発展ということとはできない。従って、地域開発の目標は、住民の所得増大とともに地域住民の福祉厚生水準の向上に求めねばならない。

### (2)人口の適正配分

人間は、一所に永く定着したいと思う心理をもつと同時に、生活が便利であり生産性が高い地域に移動したいと思う心理をもっている。ところで、定着心理よりも移動心理が大きく作用

19) 朴仁鎬,『地方発展政策論』,1985, p. 27.

するときには、人口の移動がおこる。科学の発達、産業の発展は移動心理を刺激し、国土上の特定地域に人口が集中ようになる。人口の問題は、大都市と農村にのみおこるのではない。大都市と中心都市間にもおこる。人口が一つの地域に集中するということは、多くの社会問題をひきおこす。従って、国家空間に人口が適正に配分されることは、地域開発の課題ともなる。

### (3) 社会間接資本の拡充

社会間接資本は、直接生産資本の相対的概念であり、都市化・産業化の基盤となる。社会間接資本に該当するものとしては、①道路・鉄道・空路・港湾・パイプライン・電信・電話のような交通・通信施設、②上・下水道、下水処理場、塵埃及び排泄物処理場のような施設、③学校・図書館・研究施設のような教育文化施設、④住宅・暖房のような住居施設、⑤市場・流通団地・集荷場のような商業流通施設等である。

社会間接資本施設が拡充され土地の利用価値が増大され、生産性・能率性・便宜性・快適性等も増大される。しかし、これがためには多大な予算が投入されねばならない。そこで、国家全体の均衡的発展を誘導するという意味の下で、積極的に推進することが望ましい。

また、産業立地を適正化せねばならず、そのために、①原料と生産品市場との距離、②労働力の量と質、③関連産業の近接度、④土地の価格、⑤動力供給価格、⑥社会間接資本施設、⑦租税制度等の立地要素を考慮する必要がある<sup>20)</sup>。

## V 結 言

地方問題の研究は、いままでに述べた各種方法論と現実的問題を、如何に合理的に接近せしめるかに、重要な課題がある。従って、何れかの一面のみを強調することはできない。もちろん、いろいろな与件がすべての可能性をゆるすときには、問題は異なるけれども、韓国においては、多くの現実的制約があるので、問題の接近と解決案の創出もまたある程度制約されざるをえない。

しかし、もっとも重要な作業は、何よりも地方問題をみる視角の修正と不均衡の原因分析といえる。いままでの分析技法もしくは態度では、問題点の把握さえ困難である。そこで、正しい認識の方法論ならびに方向性の定立が、もっとも緊急な課題である。

このような理論的解明とともに解決されねばならないのは、基礎調査と分析の再検討作業である。この基礎の上に政策的作業を接合してこそ、合理的地方問題の解決が可能である。もちろん、地方問題が韓国社会の全般的発展とつながっているため、その全体的関連の下に考察しなければならないのは当然である。

また、経済成長に対する漠然とした幻想より脱皮して、果して、韓国社会が志向すべき方向がどういう方向であるかに対する、論議と研究が十分にその基盤とならねばならない。この意味は、韓国の方向は、ただ先進国型を模倣するのみでなく、韓国に適合する発展パターンを模索するのに主力を注がねばならないということである。

未だ、社会問題に対する理念定立が不十分であり、研究も日なお浅いけれども、最近、澎湃としておこった社会各層の自覚と努力は、これからの研究によい契機と可能性を提供するものである。また、地方住民の意識もまた、最近、一層具体化され参加にも積極的であり、努力によって研究は相当な進展をみせるであろうともわれる。

社会的・経済的開発に対する住民の積極的参加は、小規模の共同社会において、もっとも円滑に達成される。これは、住民達が相対的に遠距離にある機関のために働くよりは、より密接に関連し信頼しうる地方的・地域的政府の利益のための開発活動に喜んで従事しようとする傾向があるためである。即ち、開発活動に対する住民参加は、小規模な地方自治団体ほど強いということである。

いまや韓国においても、地方自治の実施をこれ以上遅らせる何等の理由がない。もし、遅らそうとすれば、政府と国民の間は乖離し、経済・文化・社会は停滞し、政府の信頼を失い、政

20) 申允杓, 『地域開発論』, (ソウル, 法政学会, 1977), p.59参照。

局は独裁あるいは連続的革命の沼の中にめりこみ、終局においては、国家の存立までも危くするかもしれない。

従って、可能な限り早急に、韓国の実情にみあう、そして、もっとも望ましい政治発展を期することのできる制度をととのえ、地方自治を実施すべきであろう。

### 参 考 文 献

黄明燦,『地域開発論』,経営文化院,1985.

黄鏞周,『都市計画論』未来産業社,1975.

——,「資源節約型都市開発戦略」,『都市問題』第15巻第5号,1980.6.

——,『国土計劃과輸送에너지』,韓国에너지研究所,第3巻,1980.

趙鏞响,『地方化と政策課題』,啓明大学校社会科学研究所,1986.

建設部,『第2次国土綜合開発計画』,1981.

韓国科学技術研究院附設地域開発研究所,『産業立地開発戦略と輸送網体制確定計画』,1981.

金鍾表,『現代地方行政論』日新社,1988.

金安済,『地方自治行政』,大明出版社,1988.

邊宇昌,『民主行政論』東湖書館,1982.

張志浩,『地方行政論』,大旺社,1982.

崔昌浩,『地方自治制度論』,三英社,1988.

崔虎俊,『参加と能率と行政学』三英社,1984.

鹿兒島重治,「地方自治の現状に対する懸念」,『自治研究』,1980.

鳴海正泰,『地方自治の二層性の再検討』,有斐閣,1984.

鳴海正泰,『転換期の市民自治』,日本経済評論社,1987.

磯村英一,星野光男,『地方自治読本』,東洋経済,1977.

公務職員研修協会,『地域市民自治の公共学』,1980. 日本評論社,『80年代地方自治の課題』,1982.

都市計画学会,『都市づくりの市民参加と学習』,1981.

Alexis de Tocqueville, *De La democracie en Amerique*, Vol. I (Paris: Edition Gallimard), 1961.

Alderfer, Harold F., *Local Government in Developing Countries* (New York: McGraw-Hill Book Company), 1964.

Babcock, Robert S., *State and Local Government and Politics*, 2nd edition (New York: Random House, Inc.), 1962.